

Handläggare
Anna Palén
Telefon: 08-50815029 029

Till
Skarpnäcks stadsdelsnämnd
2023-09-27

Remiss av EU-kommissionens förslag till förordning och rådsbeslut om skydd för utsatta vuxna

Svar på remiss från kommunstyrelsen i Stockholms kommun dnr KS 2023/837

Förvaltningens förslag till beslut

1. Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutar att detta tjänsteutlåtande överlämnas som svar på remissen.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Den 13 januari 2000 antog Haagkonferensen för internationell privaträtt (Haagkonferensen), en mellanstatlig organisation vars syfte är att arbeta för att gradvis förenhetliga reglerna om privaträtten, konventionen om internationellt skydd för vuxna (2000 års Haagkonvention). Konventionen anses allmänt vara ett effektivt och flexibelt instrument för internationell privaträtt som är ändamålsenligt på global nivå.

2000 års Haagkonvention har godkänts av Europeiska unionens råd, Europaparlamentet och Europeiska kommissionen. För närvarande är endast tolv medlemsstater parter i konventionen. Sverige tillhör de medlemsstater som både behöver underteckna och ratificera konventionen för att bli part av den.

Kommissionen har lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av åtgärder samt samarbete i frågor som rör skydd för vuxna. Kommissionen har också lagt fram förslag till Rådets beslut om bemyndigande för medlemsstater att i unionens intresse bli eller förbli parter i konventionen om internationellt skydd för vuxna. Kommissionens två förslag om förordning och om bemyndigande för medlemsstaterna att ansluta sig till konventionen om internationellt skydd för vuxna medför ett gemensamt och förenklat förfarande inom EU för att skydda vuxnas rättigheter men även förstärka konventionens tillämpning internationellt genom att fler

stater ansluter sig. I förslaget till rådsbeslut bemyndigas medlemsstaterna att förbli eller, senast två år efter att rådsbeslutet antagits, bli parter till 2000 års Haagkonvention om skydd för vuxna. Detta innebär att Sverige kommer att behöva tillträda konventionen.

Förvaltningen är positiv till förordningen i de delar som reglerar likvärdig hantering och harmonisering av konventionens regler till omständigheterna i EU och medlemsstaterna emellan. Förvaltningen ser även positivt på avsikten i förordningen att införa åtgärder för att leva upp till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, artikel 19, som innebär rätt för personer att på samma villkor som andra ha rätt att välja bosättningsort och inte vara tvungna att bo i särskilda boendeformer. Förvaltningen har dock svårigheter att se precis hur gränsdragningen mellan konventionen och rörlighetsdirektivet inom EU (2004/38/EG) ser ut och eventuellt kan komma att behöva hanteras. Uppfattningen är även att det är mycket svårt att uttala sig om vilka konsekvenser förordningens och rådsbeslutets förslag skulle medföra för vårt stadsdelsområde eller för kommunen.

Skarpnäcks stadsdelsförvaltning föreslår till nämnden att detta tjänsteutlåtande överlämnas som svar på remissen.

Bakgrund

Europeiska unionen (EU) har som målsättning att skapa, bevara och utveckla ett område med frihet, säkerhet och rättvisa där fri rörlighet för personer, tillgång till rättslig prövning och full respekt för de grundläggande rättigheterna säkerställs. Målet bör även omfatta gränsöverskridande skydd för vuxna som på grund av nedsatt eller bristande personlig förmåga inte kan försvara sina intressen (vuxna). Det finns ännu ingen förordning som reglerar samarbete inom civilrättens område medlemsstaterna emellan när det gäller skydd för vuxna.

Den 13 januari 2000 antog Haagkonferensen för internationell privaträtt (Haagkonferensen), en mellanstatlig organisation vars syfte är att arbeta för att gradvis förenhetliga reglerna om privaträtten, konventionen om internationellt skydd för vuxna (2000 års Haagkonvention). Konventionen anses allmänt vara ett effektivt och flexibelt instrument för internationell privaträtt som är ändamålsenligt på global nivå. EU har redan under en längre tid eftersträvat målet att alla medlemsstater ska ratificera och ansluta sig till 2000 års Haagkonvention.

2000 års Haagkonvention har godkänts av Europeiska unionens råd, Europaparlamentet och Europeiska kommissionen. Rådet har uppmanat de medlemsstater som inte redan gjort det att så snart som möjligt ansluta sig till 2000 års Haagkonvention med hänvisning till att det är fundamentalt för att konventionen ska fungera effektivt. För närvarande är dock endast tolv medlemsstater parter i konventionen. Sverige tillhör de medlemsstater som både behöver underteckna och ratificera konventionen för att bli part av den.

Kommissionen har nu lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av åtgärder samt samarbete i frågor som rör skydd för vuxna. Kommissionen har också lagt fram förslag till Rådets beslut om bemyndigande för medlemsstater att i unionens intresse bli eller förbli parter i konventionen om internationellt skydd för vuxna.

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till Skarpnäcks stadsdelsnämnd för besvarande. Övriga remissinsatser är stadsledningskontoret, äldrenämnden, socialnämnden, Bromma stadsdelsnämnd och Järva stadsdelsnämnd.

Ärendet

Syftet med 2000 års Haagkonvention är att förbättra skyddet för vuxna som på grund av nedsatt eller bristande personlig förmåga inte kan ta tillvara sina intressen i internationella situationer. I konventionen finns bland annat bestämmelser om vilket lands lag som ska tillämpas och om erkännande och verkställighet av åtgärder som har beslutats i andra länder.

Allt fler vuxna inom EU hamnar till följd av funktionsnedsättningar eller av åldersrelaterade sjukdomar i situationer där de på grund av nedsatt eller bristande förmåga inte kan försvara sina intressen. Berörda personer kan, beroende på den nationella lagstiftningen i den medlemsstat där de är bosatta, omfattas av en skyddsåtgärd som beslutats av en domstol eller en administrativ myndighet, eller få hjälp av en tredje part som de i förväg har utsett (genom företrädarbefogenheter) att ta tillvara deras intressen.

Det växande antalet vuxna i kombination med människors ökade rörlighet i EU leder till att dessa vuxna ställs inför ett antal problem i gränsöverskridande situationer. Vuxna kan till exempel behöva förvalta sina tillgångar eller fastigheter i ett annat land, få akut eller planerad sjukvård utomlands eller flytta till ett annat land av olika skäl. I dessa regler fastställs vilken domstol eller annan myndighet som är behörig att vidta skyddsåtgärder (myndigheten) och som har jurisdiktion, vilken lag som är tillämplig på den vuxnes fall och hur

ett beslut som fattats eller företrädarbefogenheter som upprättats utomlands ska erkännas eller verkställas. För att säkerställa att skyddet fortsätter att omfatta dem i andra länder och att de kan åtnjuta sina rättigheter utomlands måste de ofta gå igenom långa och kostsamma förfaranden. I vissa fall erkänns ändå inte det skydd som de omfattas av och de befogenheter som getts deras företrädare, vare sig av utländska domstolar eller av icke-rättsliga aktörer såsom banker, sjukvårdspersonal eller fastighetsmäklare.

Inom ramen för Haagkonferensen för internationell privaträtt antogs konventionen av den 13 januari 2000 om internationellt skydd för vuxna (2000 års Haagkonvention), som omfattar några av dessa svårigheter. Konventionen innehåller en omfattande uppsättning regler om internationell behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av skyddsåtgärder samt bestämmelser om företrädarbefogenheter. Den innehåller också mekanismer för samarbete mellan myndigheter och centralmyndigheter i de länder som har ratificerat konventionen (fördragsslutande parter).

Kommissionens två förslag om förordning och om bemyndigande för medlemsstaterna att ansluta sig till konventionen om internationellt skydd för vuxna medför ett gemensamt och förenklat förfarande inom EU för att skydda vuxnas rättigheter men även förstärka konventionens tillämpning internationellt genom att fler stater ansluter sig.

Enligt förslaget till förordning ska medlemsstaterna inrätta en eller flera centralmyndigheter som ska bistå vid tillämpningen av förordningen. Det fastställs också särskilda förfaranden för att lokalisera en vuxen eller en person som stöd till den vuxne samt inhämta centralmyndighetens samtycke innan en vuxen placeras i en annan medlemsstat och utse en myndighet eller person till företrädare för den vuxne utomlands. Vidare fastställs regler för bland annat kommunikation och rätten till rättshjälp för sökande som har rättshjälp i sin ursprungsmedlemsstat. Genom förordningen införs ett möjligt verktyg i form av europeiskt företrädarintyg.

I syfte att förbättra information som rör skyddet av den vuxne till behöriga myndigheter inom EU föreslås medlemsstaterna bli skyldiga att upprätta register för åtgärder som vidtagits av deras myndigheter. Medlemsstaterna måste också se till att registren kopplas samman genom ett system som utvecklats av kommissionen. Ett minimum av uppgifter ska registreras i syfte att ge tillräcklig information till de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater om förekomsten av en åtgärd rörande en utsatt vuxen eller befogenheter att företräda en utsatt vuxen. Förordningen föreslår också obligatorisk användning av digital kommunikation

mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter. Till förslaget finns bilagt olika formulär för att minska behovet av översättningar och underlätta informationshanteringen inom EU inom förordningens tillämpningsområde.

I förslaget till rådsbeslut bemyndigas medlemsstaterna att förbli eller, senast två år efter att rådsbeslutet antagits, bli parter till 2000 års Haagkonvention om skydd för vuxna. Detta innebär att Sverige kommer att behöva tillträda konventionen.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för individ och familjestöd. Ärendet har behandlats i förvaltningsgruppen 2023-09-20 och pensionärsrådet 2023-09-21.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen är positiv till förordningen i de delar som reglerar likvärdig hantering och harmonisering av konventionens regler till omständigheterna i EU och medlemsstaterna emellan.

2014 gavs en särskild utredare i uppgift att överväga ett svenskt tillträde till 2000 års Haagkonvention. I utredningsdirektivet ingick att analysera behovet av författningsändringar för att Sverige ska kunna tillträda konventionen, lämna förslag på författningsändringar samt förslag på vilken myndighet som bör utses till centralmyndighet i enlighet med konventionen. Uppdraget redovisades i Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention SOU 2015:74. Utredningens slutsats var att konventionen omfattar bland annat frågor om godman/förvaltarskap, insatser enligt socialtjänstlagen (SoL) och enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

I betänkandet föreslogs att Sverige ska tillträda konventionen och Socialstyrelsen föreslogs som centralmyndighet. Vidare föreslogs bland annat att socialnämnderna i Sverige skulle besvara framställningar från utländska myndigheter och att socialnämnd/kommun skulle ha skyldighet att följa upp insats för vuxen i annan till konventionen ansluten stat men också ansvara för uppföljning av insats i Sverige för person från annan fördragsansluten stat. Endast placeringar utan tvång, så som placeringar i Sverige som motsvarar boenden enligt SoL och LSS eller boenden i annan fördragsslutande stat enligt dessa lagar bedömdes kunna komma i fråga. Här lutade sig utredningen på JO-uttalanden om att vård enligt lag om vård av unga (LVU) inte kan bedrivas utomlands till följd av de ingående tvångsbefogenheterna och tillsynen enligt LVU. Socialnämndernas rådighet avseende

tvångsvård i en annan fördragsslutande stat föreslogs därmed enbart kunna prövas på så sätt att nämnden motsätter sig en placering.

Såvitt förvaltningen kan bedöma borde förordningen kunna öppna upp för en mer centralt samordnad och enhetlig hantering av konventionen i sin tillämpning än vad som annars vore fallet, jämfört med de slutsatser som drogs i utredningen Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention (SOU 2015:74).

Förvaltningen ser positivt på avsikten i förordningen att införa åtgärder för att leva upp till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, artikel 19, som innebär rätt för personer att på samma villkor som andra ha rätt att välja boställningsort och inte vara tvungna att bo i särskilda boendeformer.

Förvaltningen har dock svårigheter att se precis hur gränsdragningen mellan konventionen och rörlighetsdirektivet inom EU (2004/38/EG) ser ut och eventuellt kan komma att behöva hanteras. I rörlighetsdirektivet begränsas bland annat enskildas rätt till sociala förmåner i värdlandet, med vissa förutbestämda krav på enskilda för att inte belasta det mottagande landets sociala biståndssystem.

Förvaltningens uppfattning är att det är mycket svårt att uttala sig om vilka konsekvenser förordningens och rådsbeslutets förslag skulle medföra för vårt stadsdelsområde eller för kommunen. Det gäller dels då dessa omfattar en betydande mängd juridiska villkor och hänsyn som i ärendet inte är satta i en svensk kontext att bedöma, dels då det inte är utrett vilken roll stadsdelsförvaltningarna kommer att ha vid ett genomförande av det som föreslås.

Tillämpningsområdet är i förslaget till förordning listat i enlighet med konventionens artiklar där artikel 3.d och 3.e omfattar beslut som rör socialrättens område. Den förra (enligt betänkande av Utredningen om skydd för vuxna i internationella situationer) omfattar personlig assistent enligt LSS. Däremot omnämns inte lagstiftningen som rör assistansersättning, vilket förvaltningen tror kommer att komplicera tillämpningen avsevärt innan det klargjorts. Artikel 3.e ("beslut om placering av den vuxne på en institution") omfattar en rad boendeinsatser enligt bland annat socialtjänstlagen. Förslaget utgår från att beställande kommun och verkställande kommun är överens i de olika länderna.

Vid tillämpning kan det medföra att en medlemsstat får en begäran från ursprungsmyndigheten om godkännande samt om samråd i de fall placeringen kräver tillsyn av en offentlig myndighet. Förvaltningens tolkning är att tillämpningen rör insatser som i Sverige är tillstånds- och tillsynspliktiga, något som inte faller inom kommunens ansvar att besluta om. Förordningens och rådsbeslutets förslag skulle innebära att det blir upp till varje kommun i Sverige att besluta om de ska ansvara för verkställigheten av ett beslut om insats som fattats i ett annat land. På motsvarande sätt kan en kommun i Sverige bevilja och stå för kostnaden för en stödinsats i ett annat anslutet land, som i sin tur står för verkställigheten. Förvaltningen är tveksam till att vare sig kommuner i Sverige eller Socialstyrelsen som tänkt centralmyndighet har rådighet att besluta om att en utförare i ett annat land får utföra insatsen med den lagstiftning och det myndighetsansvar som nu gäller.

Förslaget påverkar många olika delar i systemet både vad gäller beslutsfattande och verkställighet av en insats och kommer att kräva mycket specifika kunskaper. Verkställighet i kommunen av ett beslut som fattats i ett annat land bekostas förvisso enligt förslaget av det beslutsfattande landet men såväl den hanteringen som verkställigheten i sak kräver både personalresurser och sannolikt en mängd särskilda kunskaper hos den mottagande kommunen. Uppföljning av beslutad insats som verkställs i ett annat land kommer på motsvarande sätt att vara tids- och kompetenskrävande, utöver att kräva administrativa resurser. Det stöd som ges från en utsedd centralmyndighet avlastar inte kommunerna i fråga om tid och resurser för det konkreta handhavandet och myndighetsansvaret som ankommer på kommunerna. Förvaltningen har i nuvarande utgångsläge svårt att se hur förslaget ska realiseras och därmed svårigheter att fullt ut bedöma konsekvenserna. Däremot är förvaltningen positiv till de högt ställda ambitionerna om lagstiftning och internationellt samarbete till skydd för enskilda utsatta vuxna att utöva sin rättskapacitet i internationella situationer.

Förvaltningen hänvisar frågan om ställningstagande till om Sverige ska ansluta sig till 2000 års Haagkommission till Sveriges Riksdag.

Karin Bülow
Stadsdelsdirektör

Hanna Jakhammer
Avdelningschef

Bilagor

1. Följebrev EU-kommissionens förslag till förordning och rådsbeslut om skydd för utsatta vuxna, KS 2023/837
2. Bilaga - EU-kommissionens förslag till förordning och rådsbeslut om skydd för utsatta vuxna - Förslag till förordning
3. Bilaga - EU-kommissionens förslag till förordning och rådsbeslut om skydd för utsatta vuxna- Förslag till rådsbeslut

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Karin Bülow, Stadsdelsdirektör	2023-09-05
Hanna Jakhammer, Avdelningschef	2023-09-05